

## Los retos actuales de la política en América Latina

*Manuel Alcántara Sáez<sup>1</sup>*

### RESUMEN

El presente artículo describe y explora los problemas actuales que tiene América Latina desde la perspectiva de la política. En primer lugar se analiza la heterogénea calidad de la democracia de los países de la región y se considera la variación de la misma entre 2006 y 2012, presentando algunos elementos explicativos de las diferencias existentes. Después se presta mayor atención a tres aspectos de naturaleza muy diferente: el papel de las elecciones en los procesos de democratización vividos a lo largo de las últimas tres décadas; la relación existente entre el liderazgo, las carreras políticas y la propia profesionalización de la política; y, por último, la inseguridad ciudadana.

*Palabras clave:* Calidad de la democracia, elecciones, políticos, inseguridad ciudadana, América Latina.

### ABSTRACT

This article explores Latin America's current problems from the perspective of the state. First, it analyzes cross-national variation in the quality of democracy between the years 2006 and 2012; and it presents several factors that contribute to explaining these differences. Next, it pays greater attention to three very different aspects of democracy: the role of elections in the democratization process over the last three decades; the existing relationship among political leadership, political careers, and the professionalization of politicians; and, finally, public safety.

*Keywords:* Quality of Democracy, elections, politicians, public safety, Latin America.

---

1 Catedrático de Ciencia Política, Universidad de Salamanca. E-mail: [malcanta@usal.es](mailto:malcanta@usal.es).

## 1. INTRODUCCIÓN

Es un lugar común considerar que la política en América Latina se encuentra en una etapa de consolidación democrática en la medida en que el avance de la poliarquía en las últimas tres décadas ha sido irrestricto. Procesos electorales periódicos renuevan o ratifican a las elites en el gobierno como nunca antes en su historia se había dado, tanto en términos de simultaneidad de la mayoría de los países como de perdurabilidad a lo largo de un lapso tan dilatado. Estos procesos electorales, además de generar legitimidad, han tenido una enorme capacidad incluyente de sectores sociales históricamente marginados. Se podría decir que el sueño de las transiciones a la democracia se ha visto logrado en la medida en que el poder está en manos de los civiles, habiéndose desterrado de la vida política al que fue el primer actor durante medio siglo, las Fuerzas Armadas; las instituciones políticas canalizan razonablemente las preferencias de los ciudadanos; la sociedad está en mayor o menor medida presente en los procesos de toma de decisiones; y las nuevas democracias han sabido ir construyendo poco a poco esquemas de integración y de cooperación política de geometría e intensidad variable fuera de la tutela de Washington.

Sin embargo, tanto las diferencias entre países que no hacen sino expresar en buen grado el capital político acumulado a lo largo de sus historias como las diferentes respuestas políticas dadas a los distintos desafíos, permiten elaborar análisis sobre el momento actual que vive la región. De hecho, si el conflicto es inherente a los grupos humanos y éstos responden al mismo de acuerdo con diferentes medidas e implicando a unos actores en detrimento de otros, el estudio de la política cuyo eje de incumbencia es el conflicto está obligado a plantearse permanentemente los retos a que ésta se ve sometida. En este sentido, y ya con un lapso suficiente entremedias, es muy posible que a nivel regional pueda establecerse el momento del cambio superador del periodo transicional la primera mitad de la primera década del nuevo siglo. Las transformaciones, la aparición de nuevos actores, en consonancia con el hundimiento del mundo de la política inmediatamente anterior, construyen el escenario que hoy vive América Latina que arrostra nuevos retos para los nuevos tiempos que vive no solo la región sino el mundo.

El presente artículo se divide en dos partes. En la primera se hace una presentación en la que se analiza el estado de la política en América Latina al finalizar 2012 sobre la base del enfoque genérico de los estudios acerca de la calidad de la democracia y considerando la variación de la misma entre 2006 y 2012. El hecho de que dentro de la región haya diferencias muy significativas entre los distintos países da muestra de la gran heterogeneidad que significan, políticamente hablando, los términos “América latina”, pero también

abre la oportunidad de averiguar, al menos a guisa de hipótesis, cuales son los elementos explicativos de esa diferencia, algo que conduce al asunto de los retos, aspecto que conforma la segunda parte de este artículo. En ella, se presta mayor atención a tres aspectos de naturaleza muy diferente, pero creo que complementaria, que suscitan particularmente más mi interés: el papel de las elecciones en los procesos de democratización vividos a lo largo de las últimas tres décadas; la relación existente entre el liderazgo, las carreras políticas y la propia profesionalización de la política; y, por último, la inseguridad ciudadana. Por consiguiente, este artículo tiene una naturaleza descriptiva y exploratoria acerca de los problemas actuales que invaden a la referida región.

## 2. LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA EN 2012 EN PERSPECTIVA DIACRÓNICA

Como ya he puesto de relieve en otro artículo<sup>2</sup>, la década con que se inicia el siglo XXI ha sido especialmente rica a la hora de producir estudios novedosos, teniendo como finalidad la medición del estado de salud de la política. Bajo el término de “calidad de la democracia” se han abierto distintas líneas de investigación con un soporte teórico muy potente<sup>3</sup>, así como mediante la creación de índices diferentes de los que seguidamente se da cuenta, que han aventurado lograr la medición en términos empíricos de la democracia. No es objeto de este artículo revisar las aportaciones intelectuales de los primeros, pero sí usar algunos de los índices existentes para ofrecer un panorama de la política en América Latina en 2012, así como su evolución a lo largo del lustro inmediatamente precedente.

En este sentido, el índice de Freedom House, que es el más veterano en su ejecución dado que data de comienzos de la década de 1970 y, si bien no es precisamente un instrumento de medición de la democracia sino de exclusivamente dos componentes de la misma como son las libertades civiles y los derechos políticos, refleja a lo largo de estos años una gran estabilidad en el tiempo. Este índice se establece anualmente sobre la base de opiniones

---

2 Véase M. Alcántara Sáez, “La democracia en América Latina: calidad y rendimiento”, *Sistema*, Madrid, n° 203-204, 2008, pp. 125-148.

3 Véase, entre otros, D. Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, London, Sage, 1994; G. O'Donnell, J. Vargas Cullell y O. M. Iazzeta (eds.), *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004; L. Diamond y L. Morlino (eds.), *Assesing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005; G. L. Munck, *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2009; D. Levine y J. E. Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 2011; y M. Coppedge, J. Gerring y S. I. Lindberg, “Variedades de democracia (V-Dem): un enfoque histórico, multidimensional y desagregado”, *Revista Española de Ciencia Política*, n° 30, noviembre 2012, pp. 97-109.

subjetivas de expertos que evalúan el estado de la libertad global, según la experimentan los individuos. Por consiguiente, no se trata de una evaluación del rendimiento de los gobiernos *per se* sino de los derechos y de las libertades que gozan las personas. El índice cuyo propósito es evaluar el grado de libertad, entendida como oportunidad para actuar espontáneamente en una variedad de terrenos fuera del control del gobierno y de otros centros de dominio potencial, se traduce en una escala de 1 a 7 con dos apartados bien diferenciados para los derechos políticos y las libertades civiles. Los derechos políticos capacitan a la gente para participar libremente en el proceso político, incluyendo el derecho a votar libremente por distintas alternativas en elecciones legítimas, competir por cargos públicos, incorporarse a partidos políticos y a organizaciones y elegir representantes que tengan un impacto decisivo sobre las políticas públicas y que sean responsables ante el electorado. Las libertades civiles tienen que ver con las libertades de expresión y de creencia, los derechos de asociación, el estado de derecho y la autonomía personal sin interferencias desde el Estado.

Si se analiza el Cuadro I se constata la variación existente entre los distintos países, en primer lugar, y, seguidamente, la estabilidad de la mayoría de los países de acuerdo con el puntaje asignado. Al comparar la situación de los distintos países a lo largo del lapso considerado se observa que tan sólo cinco países: Colombia, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela han sufrido modificaciones en su calificación. En todos ellos, además, la calidad de la democracia ha empeorado, siendo el caso más extremo el de Nicaragua.

A diferencia de Freedom House, el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) de Polilat, institución bonaerense vinculada a la Fundación Konrad Adenauer, y el Índice de Democracia EIU, The Economist Intelligence Unit, experimentan una mayor variabilidad en los datos si se compara el año 2006 con 2012.

El IDD (cuadro II) está compuesto por indicadores que miden los atributos de la democracia formal sobre la base de elecciones libres, sufragio universal y participación plena (dimensión I) y otros de la democracia real articulados en tres dimensiones: el respeto de los derechos políticos y libertades civiles (dimensión II), la calidad institucional y la eficiencia política (dimensión III) y el ejercicio de poder efectivo para gobernar (dimensión IV), escindida esta última en la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y, en segundo término, eficiencia económica. Son, por tanto, indicadores procedentes de percepciones subjetivas pero también de rendimientos empíricamente cuantificables.

De los índices aquí incorporados, es el único que estudia exclusivamente a los países latinoamericanos con puntuaciones relativamente bajas. En térmi-

Cuadro I. Índice de *Freedom House*

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolución 2006-2012
Argentina	2	2	2	2	2	2	2	=
Bolivia	3	3	3	3	3	3	3	=
Brasil	2	2	2	2	2	2	2	=
Chile	1	1	1	1	1	1	1	=
Colombia	3	3	3	3,5	3,5	3,5	3,5	↓ 0,5
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	=
Ecuador	3	3	3	3	3	3	3	=
El Salvador	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	=
Guatemala	3,5	3,5	3,5	3,5	4	4	3,5	=
Honduras	3	3	3	3	4	4	4	↓ 1
México	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3	3	↓ 0,5
Nicaragua	3	3	3	3,5	4	4	4,5	↓ 1,5
Panamá	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	=
Paraguay	3	3	3	3	3	3	3	=
Perú	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	=
República Dominicana	2	2	2	2	2	2	2	=
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	=
Venezuela	4	4	4	4	4,5	5	5	1

Valores medios de los índices de derechos políticos y de libertades civiles

Fuente: <http://www.freedomhouse.org/>

nos generales, de los dieciocho países considerados, tan sólo cuatro (Bolivia, Brasil, Perú y Uruguay) han experimentado una mejora en el desarrollo democrático de sus países respecto a 2006. El resto, parece haber sufrido una involución en el desarrollo democrático. Los países donde la situación ha empeorado más desde 2006 son Guatemala, Panamá, El Salvador y Costa Rica. Si bien, tanto Costa Rica como Panamá, siguen gozando de una democracia saludable.

En cuanto al índice de democracia de EIU (cuadro III), es resultado de la integración de cinco variables que son: los procesos electorales y el pluralismo; el funcionamiento del gobierno; la participación política; la cultura política y las libertades civiles. La principal diferencia con los anteriores radica en la incorporación de la variable cultura política. El índice clasifica y agrupa en cuatro categorías a 167 países, tiene, por tanto, una característica muy re-

Cuadro II. Índice de Desarrollo Democrático en América Latina

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolución 2006-2012
Costa Rica	9,70	9,71	9,71	9,70	9,25	8,50	10,00	↑0,30
Chile	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,96	↓0,04
Uruguay	8,40	9,38	9,38	9,26	9,73	8,91	9,61	↑1,21
Panamá	6,83	6,45	6,45	7,19	6,13	5,14	6,05	↓0,78
Perú	3,59	4,11	4,11	5,59	5,77	6,07	5,70	↑2,11
Argentina	5,33	6,12	6,12	5,85	5,66	4,99	5,66	↑0,33
México	5,92	5,57	5,57	6,49	5,46	4,93	5,37	↓0,55
Brasil	4,47	4,58	4,58	4,51	4,69	4,84	4,91	↑0,44
El Salvador	4,71	3,97	3,97	3,49	3,53	3,46	4,36	↓0,35
Colombia	4,36	4,78	4,78	4,05	4,31	3,69	3,97	↓0,39
Paraguay	3,75	3,88	3,88	3,86	3,62	3,64	3,81	↑0,06
Honduras	4,43	4,78	4,78	3,86	2,54	3,23	3,33	↓1,10
Guatemala	3,83	3,50	3,50	3,28	3,00	1,90	2,98	↓0,85
República Dominicana	4,19	2,90	2,90	3,68	2,74	3,12	2,95	↓1,24
Nicaragua	3,15	2,73	2,73	3,80	3,04	2,93	2,89	↓0,26
Ecuador	2,24	3,21	3,21	3,48	2,93	2,07	2,85	↑0,61
Bolivia	2,73	3,28	3,28	2,59	3,08	3,33	2,73	=
Venezuela	2,72	2,85	2,85	3,59	3,35	2,47	2,42	↓0,30

Fuente: <http://www.idd-lat.org/>

levante y es la de contextualizar a los países latinoamericanos en el panorama mundial.

De acuerdo con este índice, la balanza entre los países latinoamericanos que han mejorado y han empeorado en términos de calidad de la democracia está bastante equilibrada. Hay diez países que han mejorado sus índices de democracia: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Mientras que otros ocho, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela han obtenido peores calificaciones comparando 2006 con 2012.

Otro índice que puede utilizarse y que está disponible desde 2008 es el denominado índice de transformación de la fundación Bertelsmann (BTI) que analiza y evalúa cada dos años el proceso de cambio hacia la democracia y la economía de mercado de 128 países en vías de desarrollo mediante el concurso de expertos nacionales que tienen en consideración 12 criterios. El índice

Cuadro III. El índice de democracia de EIU

País	2006	2008	2010	2011	2012	Evolución 2006-2012
Argentina	6,53	6,63	6,84	6,84	6,84	0,31
Bolivia	5,98	6,15	5,92	5,84	5,84	0,14
Brasil	7,38	7,38	7,12	7,12	7,12	0,26
Chile	7,89	7,89	7,67	7,54	7,54	0,35
Colombia	6,40	6,54	6,55	6,63	6,63	0,23
Costa Rica	8,04	8,04	8,04	8,10	8,10	0,06
Ecuador	5,64	5,64	5,77	5,72	5,78	0,14
El Salvador	6,22	6,40	6,47	6,47	6,47	0,25
Guatemala	6,07	6,07	6,05	5,88	5,88	0,19
Honduras	6,25	6,18	5,84	5,84	5,84	0,41
México	6,67	6,78	6,93	6,93	6,90	0,23
Nicaragua	5,68	6,07	5,73	5,56	5,56	0,12
Panamá	7,35	7,35	7,08	7,15	7,08	0,27
Paraguay	6,16	6,40	6,40	6,40	6,26	0,10
Perú	6,11	6,31	6,40	6,59	6,47	0,36
Rep. Dom.	6,13	6,20	6,20	6,20	6,49	0,36
Uruguay	7,96	8,08	8,10	8,17	8,17	0,21
Venezuela	5,42	5,34	5,18	5,08	5,15	0,27

Fuente: The Economist Intelligence Unit's index of democracy. Londres. [www.eiu.com](http://www.eiu.com)

es el resultado de la agregación de los dos subíndices que miden el estado de la democracia (integrado por cinco criterios: nivel de estatismo, estado de derecho, participación política, estabilidad de las instituciones democráticas e integración social y política) y el de la economía de mercado (integrado por siete criterios: rendimiento económico, sustentabilidad, régimen de bienestar, propiedad privada, estabilidad monetaria y de precios, organización del mercado y nivel socioeconómico).

Aplicado para el conocimiento de la realidad latinoamericana (Cuadro IV, los resultados no son muy diferentes a los ofrecidos por los anteriores.

A pesar de las diferencias entre unos y otros índices a la hora de comparar la evolución de los países, existen patrones que evidencian tendencias similares en uno u otro índice. En términos de deterioro de la democracia hay cierta coincidencia de que, entre 2006 y 2012, la democracia perdió calidad en Honduras, México, Nicaragua y Venezuela y se registraron mejoras en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

Cuadro IV. El índice de transformación de Bertelsmann

<b>País</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>Evolución 2008-2012</b>
Uruguay	8,90	9,25	9,30	↑0,40
Chile	8,99	8,99	8,90	↓0,09
Costa Rica	8,73	8,86	8,80	↑0,07
Brasil	7,90	8,05	8,10	↑0,20
Panamá	7,42	7,49	7,40	↓0,02
El Salvador	6,99	7,14	7,20	↑0,21
Argentina	7,34	7,25	7,00	↓0,34
México	7,30	7,09	6,90	↓0,40
Perú	6,60	6,74	6,90	↑0,30
Rep. Dom.	6,80	6,78	6,70	↓0,10
Paraguay	6,14	6,34	6,40	↑0,26
Colombia	6,21	6,33	6,30	↑0,09
Bolivia	5,75	5,98	6,20	↑0,45
Honduras	6,09	5,88	6,00	↓0,09
Nicaragua	6,08	5,63	5,60	↓0,48
Ecuador	5,75	5,56	5,40	↓0,35
Guatemala	5,43	5,55	5,40	↓0,03
Venezuela			4,50	

Fuente: Bertelsmann Transformation Index, <http://www.bti-project.de/?&L=1>

Ahora bien y como pone de relieve la Tabla I, con independencia de las diferencias existentes entre los distintos índices utilizados, la correlación entre ellos es muy alta. El índice que mayor correlación tiene con los restantes es el de Bertelsmann, por lo que puede ser considerado como de mayor robustez.

Un ejercicio sencillo que vale la pena llevar a cabo para integrar las cuatro mediciones en un formato que permita señalar la existencia de distintas familias de países latinoamericanos, en relación con su diferente grado de calidad de la democracia, se puede realizar mediante la técnica del HJ-Biplot. Se trata de una representación gráfica de datos multivariantes. De la misma manera que un diagrama de dispersión muestra la distribución conjunta de dos variables, un *biplot* permite representar simultáneamente individuos y tres o más variables. Para una mejor interpretación de los gráficos *biplot*, hay que tener en cuenta los siguientes aspectos: las variables



TABLA I. CORRELACIONES DE PEARSON DE LOS DISTINTOS ÍNDICES PARA 2012

	Índice de Freedom House (2012)	Índice de Desarrollo Democrático (2011)	Índice de Democracia de EIU (2011)
Índice de Freedom House	1		
Índice de Desarrollo Democrático	,813 (**)	1	
Índice de Democracia de EIU	,900 (**)	,916 (**)	1
Índice de Transformación de Bertelsmann (2012)	,908 (**)	,906(**)	,960**

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

(índices de democracia) se representan mediante vectores y los individuos (países) mediante puntos.

En cuanto a las variables, a partir del gráfico resultante se puede conocer. En primer lugar, la variabilidad de las variables observando la longitud de los vectores y el ángulo que forman con los ejes factoriales. De forma que cuanto mayor sea la longitud de una variable en el análisis y menor el ángulo que forma con el eje factorial que lo representa (eje 1 o eje 2), mayor es la varianza explicada por esa variable. Y, en segundo lugar, la correlación entre las variables observando el ángulo que forman entre ellas. Así, cuanto menor sea el ángulo entre dos variables mayor correlación existe entre ellas y, viceversa, cuanto mayor sea el ángulo menor correlación entre dichas variables.

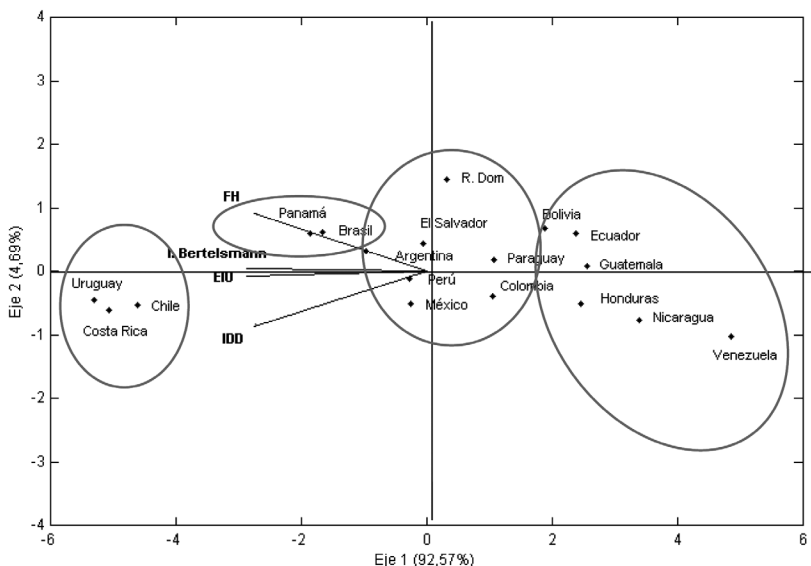
La relación entre individuos y variables se obtiene a partir de la proyección perpendicular de los puntos sobre los vectores. La proximidad entre los puntos se interpreta como similitud entre los casos.

En el gráfico 1, se observa que los índices con mayor variabilidad en el análisis son el Índice de democracia de EIU y el de Bertelsmann de 2012, si bien los índices restantes presentan también una alta variabilidad en el estudio. La correlación entre las variables es alta, siendo el índice de Desarrollo Democrático (IDD) y el de FH los que presentan una menor correlación entre ellos.

Proyectando perpendicularmente cada uno de los puntos que representan a los países sobre los vectores que representan a las variables obtenemos perfiles de países con características similares en los índices de democracia. Se han establecido cuatro grandes grupos de países:

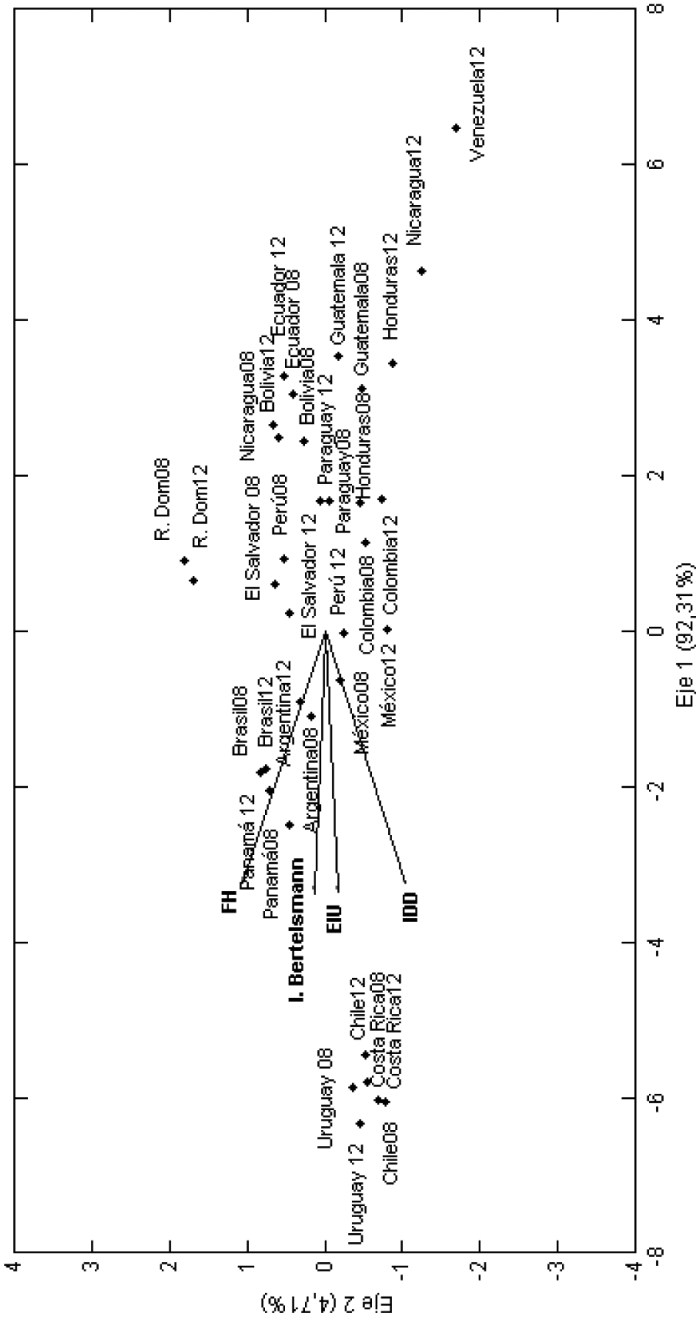
- a) El grupo formado por Chile, Costa Rica y Uruguay, caracterizado por tener los índices de democracia más elevados de América Latina.
- b) Un segundo grupo constituido por Panamá y Brasil, con unos índices de democracia altos.
- c) El grupo de países con índices de democracia medio estaría formado por Argentina, México, Perú, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Colombia.
- d) Y, finalmente, el grupo de países con los índices de democracia más bajos constituido por Ecuador, Guatemala, Bolivia, Venezuela, Honduras y Nicaragua.

GRÁFICO 1: PERFILES DE PAÍSES SEGÚN ÍNDICES DE DEMOCRACIA.



Si se observa ahora la evolución que han sufrido los países en su calidad de la democracia comparando el año 2008 con el 2012 (Gráfico 2), en general los cambios experimentados en esos cuatro años han sido reducidos. Los países donde las variaciones en el conjunto de los cuatro índices analizados han sido mínimas son Brasil, Paraguay y Costa Rica. En cambio, países como Nicaragua, Honduras, Perú e incluso Colombia, han experimentado cambios más significativos en los índices de calidad de la democracia en estos cuatro años. En los casos de Perú y Colombia, lo que se observa es una mejora en la calidad de la democracia respecto a 2008, mientras que en Honduras y Nicaragua lo que se da es un empeoramiento.

GRÁFICO 2: PERFILES DE PAÍSES SEGÚN ÍNDICES DE DEMOCRACIA EVOLUTIVO 2008-2012.



Un análisis de características más cualitativas pone de relieve que la última década ha sido testigo de la consolidación de una tendencia que se vislumbraba en la primera mitad de la pasada década y que era el ascenso de gobiernos de izquierda en buena parte en el continente sur. El desastre de las políticas neoliberales que causaron un verdadero trauma social e inspiraron procesos de movilización popular muy fuertes, fundamentalmente en Argentina y Bolivia, más Ecuador –que sufrió además de una enorme inestabilidad política con siete presidentes en apenas una década–, auparon gobiernos de naturaleza diferenciada bajo un modelo común de “populismo rentista”<sup>4</sup>. Este modelo seguía al articulado por Chávez en Venezuela pocos años antes fortalecido una vez superado el golpe de Estado y la huelga petrolera. Además, estos países a los que les une en términos institucionales un hiperpresidencialismo plebiscitario supieron adoptar un lenguaje común y pautas de accionar regional solidario. Al socaire del denominado socialismo del Siglo XXI, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela adoptaron estrategias comunes y fueron conformando un esquema novedoso de articulación de los países bajo Unasur a los que se incorporó inmediatamente Brasil y Uruguay y, con mayor parsimonia, Chile, Colombia y Perú, así como Paraguay, sobre todo después del triunfo electoral de Fernando Lugo.

Este escenario ha servido para validar una vez más la heterogeneidad de América Latina, ya que si bien fue cierto que se registró un giro a la izquierda, especialmente en países del sur, este tuvo un componente dual: de respuesta al fracaso del neoliberalismo, como ya se dijo, pero también de culminación de un ciclo político electoral donde la alternancia era una consecuencia natural del mismo. Poco a poco se fueron gestando diferentes modelos.

Por una parte, los procesos con vocación de cambio social y basados en una fuerte transformación de la elite en el poder político están construyendo una mística propia mediante la gestación de mitos, o la reinterpretación de los ya existentes –Bolívar–, y también de un discurso nuevo. El socialismo del siglo XXI, que no cuenta con ningún texto medianamente estructurado, funciona como una cobertura a la propuesta bolivariana que engloba viejas ideas, pero que siguen teniendo un componente identitario muy fuerte: la patria grande, el antiimperialismo antinorteamericano, el Estado paternalista, la mejora de las condiciones de vida de las clases más humildes con su incorporación a la vida política y el caudillismo mesiánico dispuesto a inmolarse por el pueblo. Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela han generando un modelo basado en un fuerte liderazgo con sólido apoyo popular y baja institucionalización partidista a la vez que cuentan con oposiciones muy divididas.

---

4 Véase S. L. Mazzuca, “The Rise of Rentier populism”, *Journal of Democracy*, vol. 24, n° 2, 2013, pp. 108-122.

Además, la bonanza exportadora sobre la base de materias primas con precios elevados posibilita una economía rentista beneficiosa para los mayoritarios sectores populares. Sin embargo, Uruguay y Brasil, este último conformando un gobierno de gran coalición que mitiga el izquierdismo de la presidenta Rousseff, se inclinan por un perfil de izquierda más institucionalizada. Ahora bien, a diferencia de la ola neoliberal, la ola rosa no descansa en un cuerpo de ideas coherentes y homogéneas, lo que produce proyectos diferenciados de alternancia política que constituyen cada uno respuestas a los desafíos considerados como prioritarios en cada país. En este sentido la visión de las dos izquierdas es reduccionista y superficial<sup>5</sup>.

Por otra parte, procesos también de institucionalización variopinta están alcanzado logros exitosos tanto en el terreno socioeconómico como en el político en experiencias que se inclinan claramente a la derecha en Colombia, Chile –tras 20 años de gobiernos de centro izquierda– y Paraguay –tras el periodo equívoco, por su carácter de coalición, de Paraguay, mientras que el gobierno de Perú mostraba un carácter de notable ambigüedad. Chile y Colombia –superadora del personalismo uribista y abriendo un proceso negociador de la paz con la guerrilla– configuran dos escenarios de notable madurez institucional, contrariamente a Perú y Paraguay que conforman contextos poliédricos con un sistema de partidos virtualmente volatilizado, el primero, y un notable anquilosamiento oligárquico, el segundo. Un caso aparte que debe ser tenido en cuenta es el de México y el regreso del PRI al gobierno que en los inicios del nuevo mandato está sentando las bases para articular grandes acuerdos nacionales de profundo calado.

El periodo, que cierra un ciclo histórico como consecuencia de la muerte de Hugo Chávez está, en otro orden de cosas, repleto de reformas constitucionales que han trastocado el constitucionalismo clásico por formas originales en clave del neoconstitucionalismo<sup>6</sup>. La preocupación por el auspicio de derechos de tercera generación, el reconocimiento del carácter multicultural y plurinacional de los países latinoamericanos, la incorporación de criterios de democracia participativa, pero también la reelección que tiende a ser ilimitada así como medidas que incrementan el peso del presidencialismo, se han ido introduciendo de forma generalizada.

Esta visión de la democracia en América Latina en 2013 y de su evolución en los últimos tiempos permite ahora abordar un diagnóstico de aquellos elementos que pudieran ser factores explicativos de este escenario. Tanto en lo relativo a la existencia de los grupos de países recién señalados como de la

---

5 Véase O. Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine*, Paris, SciencesPo, Les Presses, 2012.

6 Véase D. Nolte y A. Schilling-Vacaflor (eds.), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*, Great Britain, Asghate, 2012.

evolución registrada en términos de la calidad de la democracia en el lustro que sigue a 2008, periodo para el que se tienen datos de los cuatro medidores utilizados.

### 3. LOS RETOS DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: DE LO GENERAL A LO PARTICULAR

La política en América latina ha logrado consolidar a lo largo de las últimas tres décadas el patrón electoral como forma de legitimidad exclusiva de acceso y mantenimiento en el poder de las elites gobernantes. Sin embargo, este escenario es protagonista del dilema, para un buen número de países de la región, que supone la existencia de elecciones en un marco de procesos de desinstitucionalización muy fuertes que, sin embargo, han conducido a políticas exitosas de inclusión social. Este contexto tiene limitaciones a la hora de ser sustentable y la política se convierte en algo incierto y arbitrario toda vez que los garantes absolutos de la misma son los actuales líderes que han concentrado en torno a su persona enormes dosis de poder avaladas por el veredicto de las urnas.

Los índices abordados en el epígrafe precedente giran en gran parte de su configuración, aunque no solo, en torno precisamente al desempeño electoral. Los distintos trabajos llevados a cabo sobre el comportamiento electoral han puesto de relieve cómo la desconfianza de la sociedad e incluso de la propia clase política en las elecciones así como en el desempeño de los organismos controladores y organizadores, no solo no se reduce sino que va en aumento. Este marco que tiende a afectar a una gran mayoría de países incide negativamente en la configuración de los índices. Sobre este aspecto regresaré en el epígrafe siguiente.

#### 3.1. Retos generales de la política en América Latina

Sin embargo, hay retos que encara la región afectando dramáticamente el desempeño de la política y que son de carácter general, requiriendo cada uno de ellos por sí mismo de una atención concienzuda que aquí no se contempla, pero que no obstante se enuncian a guisa de un guión para futuras investigaciones. Estos retos pueden concebirse como de carácter endógeno, propios de la configuración y del desarrollo cotidiano de los sistemas políticos, y de carácter exógeno, fruto de la imbricación de la región en un mundo que sufre una transformación vertiginosa. De entre los primeros cabe referirse a los de componente político institucional y a los socioeconómicos. De entre los segundos, su cariz viene directamente influido por el presente proceso de globalización.

Los retos político institucionales se dan en ocho ámbitos: en la paulatina personalización presidencial que se combina y alimenta con la política espectáculo implementada (presidentes con acumulación de poder como nunca antes conectados permanentemente con sus audiencias); en las complejas relaciones Ejecutivo-Legislativo (gobiernos en minoría con dificultades de articular mayorías estables o gobiernos con cómodas mayorías que ningunean a los congresos incapaces de controlarles); en el proceloso papel de los partidos políticos incapaces de desarrollar tareas de intermediación y sumidos en un fuerte proceso desinstitucionalizador); en la existencia de carreras políticas diseñadas bajo precarios y a veces mediocres patrones de profesionalización política que se conjugan con la recurrente falta de iniciativa para articular servicios civiles de carrera; en el activismo de las Cortes Supremas; en la tensión entre la democracia representativa y la democracia participativa; en la falta de medidas de transparencia que faciliten tanto la rendición de cuentas como la lucha contra la corrupción que sigue en aumento; y en el nunca cerrado proceso de reformas constitucionales.

Los retos socioeconómicos son asimismo ocho y vienen derivados del permanente contraste entre el creciente individualismo y la tradición comunitaria; de la presencia de nuevos movimientos sociales que ponen de relieve el drama de la exclusión; del notable incremento, acentuado en la última década, de la inseguridad ciudadana; de la opinión pública en permanente configuración-confrontación con los medios de comunicación social capturados o por corporaciones o por el oficialismo; de la lenta disminución de la desigualdad a pesar del crecimiento acumulado; de la tensión que vive la región entre las políticas de apertura y aquellas de nacionalismo económico; del impacto de políticas de diseño *top down* donde no se deja espacio para la intervención de la sociedad civil organizada; y, por último, del lento progreso de las políticas de reforma fiscal que se traduce en índices de presión fiscal muy bajos.

Finalmente, los retos de carácter exógeno tienen que ver con el irregular y asimétrico desarrollo de los procesos de integración regional especialmente en el sur del continente con una vocación de articular esquemas donde no estén presentes los Estados Unidos. Así mismo, debe tenerse en consideración el impacto que en la región tendrán la crisis en los países occidentales, las relaciones con los países asiáticos en un marco conjugado por el espacio del Pacífico y el nuevo entramado de relaciones sur-sur.

### *3.2. Retos particulares de la política en América Latina*

Dentro del elenco de desafíos enunciado, hay tres sobre los que quiero centrar la atención de manera más particular y que se refieren a tres ámbitos diferentes como son el institucional, el de la elite gobernante y el societal. El

primero se refiere al papel de las elecciones en los procesos de democratización vividos a lo largo de las últimas tres décadas; el segundo tiene que ver con el liderazgo, las carreras políticas y la propia profesionalización de la política; y el tercero es un asunto central analizado ahora mismo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de la elaboración en curso de un Informe de Desarrollo Humano para América Latina, el cual tiene como tema central la seguridad ciudadana. Los tres suponen desafíos de naturaleza distinta, pero sumamente pertinentes.

### 3.2.1. El papel de las elecciones

La política en América latina ha logrado consolidar a lo largo del último cuarto de siglo el patrón electoral como forma de legitimidad exclusiva de acceso y mantenimiento en el poder de las elites gobernantes. Con la excepción del caso de Cuba, no hay ningún solo gobernante en la región cuyo origen no provenga de las urnas y ello ha sido así a lo largo de los últimos tiempos. Cuando se ha visto interrumpida una presidencia<sup>7</sup>, cosa que ha ocurrido entre 1985 y 2003 en 17 ocasiones (de las que tres se han centrado en Ecuador y dos en Argentina, Bolivia, Haití y Paraguay) se han activados los correspondientes mecanismos institucionales, considerándose unánimemente solo tres casos como “golpe de estado” (Haití –2– y Honduras). De la misma forma, de los congresos electos solamente fue disuelto en Perú bajo Fujimori en 1992.

Sin embargo, este escenario es protagonista del dilema, para un buen número de países de la región, que supone la existencia de elecciones en un marco de procesos de desinstitucionalización muy fuertes donde se ha llegado a producir la completa descomposición del sistema de partidos. Además, las consecutivas reformas constitucionales han amparado marcos de supuesta democracia participativa en las que se han ido incorporando lentamente procesos democráticos a la hora de conformar las listas de candidatos<sup>8</sup>.

El escenario se complica más en la medida en que estos nuevos esquemas han conducido a políticas exitosas de inclusión social. Pero este contexto tiene limitaciones a la hora de ser sustentable y la política se convierte en algo incierto y arbitrario toda vez que los garantes absolutos de la misma y de las políticas distributivas son los actuales líderes que han concentrado en torno a su persona enormes dosis de poder avaladas por el veredicto de las urnas.

El componente electoral que centra la dinámica democrática –en algunos casos debería decirse que la monopoliza– tiene a su vez dos limitaciones que

---

7 Véase A. Pérez Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010.

8 Véase F. Freidenberg y M. Alcántara (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Estado de México, 2009.



se derivan de la centralidad en los candidatos individuales y del auge de la sociedad espectáculo. Se trata, en primer lugar, del vaciamiento de las ofertas electorales de cualquier esbozo programático, de manera que las elecciones no dan cabida a que los electores se fijen en programas de actuación política, éstos o no existen o son un compendio de lugares comunes sin diferenciación alguna entre una oferta y otra<sup>9</sup>; y, en segundo lugar, la concentración máxima de los esfuerzos en las campañas electorales trae consigo que cada vez sean más ávidas de recursos tanto en clave monetaria, con el consiguiente peligro de la entrada de dinero procedente de fines ilícitos, como de favores de los medios de comunicación en clave de mejor tratamiento o de brindar a los candidatos espacios publicitarios a precios especiales, lo cual les hace terminar siendo grandes árbitros de la liza electoral. La financiación de las campañas electorales ha entrado para la mayoría de los países, a pesar de la supuesta preocupación existente por el tema, en una vía muerta al mostrarse los Estados incapaces de controlar su financiamiento privado<sup>10</sup>.

El peso de lo electoral ha supuesto también el énfasis en diferentes reformas políticas que se han visto dominadas por una agenda en la que, frente al paulatino desarrollo de mecanismos de mejora democrática como son la incorporación de las elecciones primarias para la selección de candidatos o la apertura de las listas, se sitúa en otros casos la pulsión reeleccionista, que lleva a que en abril de 2013 cinco presidentes hubieran sido recientemente reelectos (Chávez, Ortega, Correa, Morales y Fernández de Kirchner, de entre los que los tres primeros venían a estar ya en su tercer mandato).

Un último aspecto en este apartado recoge la calidad, en términos de rapidez, transparencia e independencia de los organismos electorales responsables de la organización, control y buena marcha de los comicios. En general, la actuación de estos organismos viene siendo correcta, aunque en los casos recientes de Honduras y Nicaragua el cuestionamiento del órgano electoral fue notable, con críticas puntuales a algunas de sus decisiones. Probablemente los dos escenarios más penosos en la última oleada electoral se produjeron en Ecuador y en Colombia donde el recuento de votos y la proclamación de diputados se demoraron varios meses. Se mantiene, no obstante, en buen número de países la partidización de estos organismos con la consiguiente contaminación política de sus decisiones, llegándose en México a la incapacidad del Congreso durante 2011 para elegir a los tres consejeros electorales vacantes

---

9 Véase M. Alcántara Sáez y L. Cabezas Rincón (eds.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2013.

10 Véase A. Joignant, "La democracia y el dinero: vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos", *Política y gobierno*, vol. XX, n° 1, 2013, pp. 159-196.

en el marco de un creciente interés de los canales de televisión por influir en el proceso de elección.

### 3.2.2. La profesionalización de la política

En cuanto al liderazgo, las carreras políticas y la propia profesionalización de la política debo señalar que, en América Latina, no se siguen pautas muy diferentes a las de otros lugares del mundo donde se encuentran asentados sistemas políticos democráticos<sup>11</sup>. Ciertamente es que el modelo presidencialista de gobierno y la discontinuidad de la poliarquía han tenido efectos importantes, pero este último fenómeno también aconteció en Europa. Sin embargo, las habilidades, valores, estrategias y las decisiones que toman los líderes políticos son factores explicativos de la suerte de la democracia en la región, de manera que un estilo de liderazgo político flexible, acomodaticio y de consenso tendría mayor éxito a la hora de desarrollar y mantener la democracia que uno de tipo militante, de confrontación, e intransigente. Las peculiaridades del desarrollo político de cada país, sus mecanismos institucionales y su estructura socioeconómica han contribuido asimismo a configurar carreras políticas específicas.

El origen canónico de un político en un contexto democrático se circunscribe, fundamentalmente, a su adscripción a un partido en el que desarrolla su militancia desde el inicio y, paulatinamente, va escalando peldaños en la organización interna a la vez que va adquiriendo mayor compromiso e incrementa su identidad con los propósitos del partido. El semillero previo se encuentra en instancias de acción colectiva vinculadas a movimientos sociales que se incardinan en el ámbito estudiantil, sindical o religioso, principalmente, sin dejar de lado otros espacios de tipo cultural o deportivo. En ocasiones, el partido es utilizado como trampolín sin llegar a desarrollarse vínculo alguno, en este caso es un mecanismo instrumental para la ambición del político. En otras, las vías de acceso al poder dentro de los partidos son los lazos familiares o las lealtades comerciales o laborales. En los casos en que el partido se identifica con una persona, es la vinculación a ésta mediante lazos clientelares lo que define la vía de acceso.

En América Latina, comienza a haber abundante evidencia empírica de las formas en que se entra en la política tanto en el caso de los partidos a través de los estudios sobre reclutamiento como en el de los legisladores, bien sea en proyectos de naturaleza nacional o en otros de carácter regional. Existe también una preocupación creciente a la hora de introducir la variable género en distintos estudios<sup>12</sup>.

---

11 Véase M. Alcántara Sáez, *El oficio de político*, Madrid, Tecnos, 2012.

12 Véase *ibidem*.

Cuadro V. El inicio en la política de los diputados latinoamericanos (en %) de las legislaturas en 2010

	Partido político	Organización estudiantil	G r e - mio	Sindicato	Organiza- ción social	M o v i - miento religio- so	Otros
Argentina	49,9	30,3	8,0	3,0	1,5	-	7,7
Bolivia	20,6	19,6	12,4	19,6	5,2	1,0	21,6 <sup>1</sup>
Brasil	21,3	48,4	3,7	7,0	7,5	7,5	4,6
Chile	61,6	25,6	7,0	2,3	1,2	1,2	1,1
Colombia	71,2	7,6	1,2	1,4	1,2	1,3	16,1 <sup>2</sup>
Costa Rica	57,1	23,2	3,6	1,8	1,8	1,8	10,7
Ecuador	35,9	28,0	6,9	-	9,9	-	19,3 <sup>3</sup>
El Salvador	48,5	8,8	13,2	1,5	-	5,9	22,1 <sup>4</sup>
Guatemala	63,1	17,6	-	-	-	-	19,3 <sup>5</sup>
Honduras	59,3	25,4	6,6	-	3,3	-	5,4
México	43,9	26,3	6,9	5,4	1,0	0,9	15,6 <sup>6</sup>
Nicaragua	65,2	11,6	4,3	-	2,9	1,4	14,6 <sup>7</sup>
Panamá	76,6	7,8	6,3	1,6	3,1	-	4,6
Paraguay	69,4	25,0	-	4,2	1,4	-	-
Perú	54,9	20,0	3,7	6,9	2,2	2,2	10,1
R.Dominicana	62,1	23,8	1,1	-	8,8	2,7	1,5
Uruguay	44,7	34,8	4,8	6,5	2,6	-	6,6

Pregunta: ¿Podría indicarme en que tipo de organización inició su trayectoria política? Respuesta abierta

<sup>1</sup> 7,2% en organización indígena y 3,1% en organización campesina; <sup>2</sup> 9,9% en movimiento ciudadano;

<sup>3</sup> 4,2% en organización de mujeres y 2,7% en organización indígena; <sup>4</sup> 8,8% en movimiento guerrillero

<sup>5</sup> 7,2% en movimiento ciudadano y 2,1% en movimiento guerrillero; <sup>6</sup> 7,2% en movimiento ciudadano y 5,7% en ONG; <sup>7</sup> 4,3% en movimiento guerrillero y 2,9% en organización indígena.

Fuente: PELA (1994-2011).

El Proyecto de Elites Parlamentarias (PELA) de la Universidad de Salamanca ha puesto de relieve cómo, para los diputados latinoamericanos, los partidos siguen siendo las principales plataformas de entrada en la política. Para la mayoría de los países, como se recoge en el Cuadro V, más de la mitad de los diputados en promedio en los últimos años son personas que iniciaron su andadura política en los partidos. Este patrón es relativamente estable a lo largo del tiempo, así como el hecho de que los semilleros alternativos a los

partidos como lugar de iniciarse en la política sean las asociaciones estudiantiles, en primer lugar, seguidas de los movimientos sociales.

Ahora bien, analizando la situación por países, se encuentran diferencias muy significativas, sobre todo en los países que quedan más alejados de la media como son Bolivia, Ecuador y Brasil. Tres casos en los que los partidos desempeñan un papel menor en el proceso de entrada en la política de los diputados. Por otra parte, merece destacarse el hecho de que sean las organizaciones de estudiantes las que siguen en segundo lugar de forma muy nítida como viveros de políticos frente al mundo sindical u otros actores colectivos.

Los legisladores latinoamericanos se encuentran vinculados mayoritariamente a partidos políticos con los que mantienen nexos de diferente naturaleza en términos de identidad y de disciplina. Como se acaba de señalar, no siempre comenzaron su andadura en un partido, pero en un momento concreto de su trayectoria ingresaron en uno en gran medida por los imperativos institucionales que imponen que la participación política debe canalizarse a través de partidos.

Cuando se pregunta a los diputados sobre los motivos que les impulsaron a vincularse a su partido político actual se encuentran resultados interesantes (Cuadro VI). Puede no ser el primer partido en su trayectoria, pero parece evidente que las razones de la incorporación tienen un valor orientador. Hay cuatro tipos de factores que son explícitos, los de carácter ideológico y programático, que pueden considerarse complementarios, el sesgo socializador del entorno conformado por familiares y/o amigos, la cooptación por parte de los dirigentes del partido y un factor de proyección más individual que supone la búsqueda de un espacio político para la acción. Los datos ponderados recogidos muestran el mayor tirón de la ideología como principal influencia a la hora de incorporarse al partido. Ello es así para todos los países sin excepción alguna, alcanzando los valores más altos El Salvador y Costa Rica y, los más bajos, Colombia. El segundo factor varía según países, se trata del programa en los casos de Ecuador y El Salvador; de la influencia familiar o de los amigos, para Uruguay y México; los restantes países reparten el segundo factor entre aquellos que señalan el contacto con los dirigentes del partido como el motivo que les llevó a su incorporación (Colombia, Honduras, Perú y Brasil) y los que buscaban en el partido tener su propio espacio político (Bolivia, Costa Rica, Panamá y Chile).

Para las otras arenas donde realizan su actividad los políticos, la información existente es más limitada aunque comienza a haber datos de los que ocupan los gobiernos nacionales y, en algún país, los que se encuentran en el ámbito regional, así como en el municipal. En estos espacios, puede ser algo más frecuente y no se puede desdeñar el salto a la política, bien sea en su lado colegiado representativo o en su función ejecutiva más individual, desde plataformas no estrictamente partidistas. Es decir, se pueden usar partidos

Cuadro VI. Factores que estuvieron presentes a la hora de incorporarse al partido del que se es miembro\*

	Influencia familiares o amigos	Contacto dirigentes del partido	Ideología	Programa	Espacio político
Argentina	22,6	18,1	84,3	24,2	44,2
Bolivia	8,3	40,4	66,1	20,3	57,8
Brasil	11,6	36,6	66,6	31,5	30,6
Chile	23,3	22,5	76,0	33,3	34,9
Colombia	27,2	45,4	60,9	23,8	30,2
Costa Rica	20,6	26,7	87,3	20,6	41,2
Ecuador	4,6	22,4	80,9	52,8	25,7
El Salvador	24,5	22,5	91,2	34,3	21,6
Honduras	36,6	42,5	66,7	30,0	23,4
México	38,8	22,0	75,7	23,1	33,4
Panamá	37,5	26,0	74,0	19,8	38,5
Perú	14,9	41,9	84,0	33,8	21,8
R. Dominicana	22,2	21,2	96,0	18,6	32,5
Uruguay	51,5	34,7	74,8	23,2	15,9

Pregunta: ¿Cuál de todos estos factores que le muestro a continuación cree ud. que tuvo mayor influencia en su decisión inicial de incorporarse al partido del que es miembro? ¿Y en segundo lugar?

\* Suma de porcentajes de las respuestas de “en primer lugar” y “en segundo lugar” ponderando el primer lugar por el doble de su valor.

Fuente: PELA (1994-2011). Entrevistas realizadas entre 2009 y 2011.

pantalla como mero instrumento para el ingreso a la política, como sucede en aquellos ordenamientos institucionales que se exige concurrir a través de formaciones partidistas, o se puede acceder sin esta instancia intermedia. En este sentido, los tecnócratas, en escenarios de corte elitista que priorizan la racionalidad económica, han sido el contrapunto a orígenes políticos más clásicos en una clara tensión que se da entre los procesos de democratización y los de tecnocratización y en la que los partidos pugnan con sus propios esquemas formativos. Mientras que la primera tiende por naturaleza hacia sistemas más inclusivos, participativos y busca una mayor equidad social, la segunda se orienta hacia sistemas más cerrados, elitistas y con fuerte contenido cientificista-economicista y no le preocupa tanto la inequidad social sino la productividad

Los ministros tecnocráticos en América Latina son menos vulnerables en términos de críticas a su rendimiento, mientras que son más débiles políticamente hablando, pues tienen un ínfimo apoyo partidario. Los presidentes se benefician de la competencia técnica de este tipo de personal cuando las cosas van bien, pero se deshacen de ellos rápidamente en tiempos turbulentos que es el momento en que se convoca a ministros de perfil más político.

Fuera del impulso partidista, la entrada en la política en América Latina ha tenido históricamente seis tarimas institucionales como un vivero de gestación de políticos desde las que el salto se ha podido dar con mayor éxito. Se trata del caciquismo, de la masonería, del ejército, de la iglesia y de los sectores empresarial y sindical. Incluso su papel sigue siendo activo en el reciente periodo democrático donde los partidos han desarrollado una función que linda con el monopolio del reclutamiento de la clase política.

### 3.3.3. La inseguridad ciudadana

El último punto señalado se refiere al flanco tan débil que tiene la región con relación a la violencia, al crimen y a la inseguridad ciudadana de acuerdo con datos del Informe de Desarrollo Humano para América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el apartado que específicamente dedica a la seguridad ciudadana.

Con intensidades diferenciadas entre países, la región sufre de una epidemia de violencia, acompañada por el crecimiento y difusión de los delitos, así como por el aumento del temor entre los ciudadanos. Cada año, 200 millones de latinoamericanos son víctimas de algún acto delictivo siendo las tasas de criminalidad más altas del mundo<sup>13</sup>. Entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios de la región creció el 11 por ciento, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió. Si se consideran los países de los que hay información entre 1980 y principios de 1990, en comparación con el momento actual los robos se han casi triplicado en el último cuarto de siglo. Más aún, 1 de cada 10 robos se producen con violencia, en su gran mayoría a través del uso de armas de fuego y 1 de cada 10 latinoamericanos han sido víctimas de violencia intrafamiliar. En un día típico en América Latina, 460 personas sufren las consecuencias de la violencia sexual; la mayoría son mujeres<sup>14</sup>.

El deterioro de la seguridad no se ha dado de manera homogénea. Al desagregar los delitos por países, aparecen dos Américas latinas: una en la cual la violencia letal es la que más aqueja a la población, con países que sufren ver-

13 Véase F. J. Díaz y P. Meller (eds.), *Violencia y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, CIEPLAN, 2012.

14 Véase H. Muñoz, “¿Por qué la (in)seguridad ciudadana en Latinoamérica?”, *El País* (Madrid), 11 enero 2013.

daderas espirales de violencia, y otra en la que los niveles de homicidio son relativamente bajos, pero en la que el aumento repentino y considerable de los delitos patrimoniales ha disparado la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Al mismo tiempo, al interior de los países la situación es heterogénea, con municipios y estados que tienen indicadores comparables a los países de Europa y lugares en los que la violencia letal es incluso mayor a la de países en guerra. En países como El Salvador, Guatemala, Honduras o Venezuela, la tasa de homicidios sobrepasa los 40 por cada 100.000 habitantes, mostrando un fuerte crecimiento en la última década. El fenómeno se extiende y agrava en territorios específicos dentro de países como México, Brasil o Colombia. En los países considerados “seguros”, como Argentina, Perú, Chile o Uruguay, la seguridad ciudadana está dentro de las principales preocupaciones de los ciudadanos. E incluso en esos lugares, determinados barrios al interior de las grandes ciudades presentan índices de temor y cifras de criminalidad significativamente más altas que en el resto del país<sup>15</sup>.

El citado informe regional del PNUD señala cuatro claves<sup>16</sup> para responder a esta pregunta, a las que se les pueden añadir una quinta. En primer lugar, a los Estados latinoamericanos les siguen faltando capacidades en materia de justicia y seguridad. Esto se refleja en índices de impunidad alarmantes y en la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía. Es a la luz de estas carencias que la privatización de la seguridad ha ido ganando fuerza, lo cual tiende a profundizar la desigualdad en el acceso a la seguridad y deja sin resolver los retos que atraviesa el Estado como principal garante de la seguridad ciudadana.

En segundo lugar, el informe constata que la región ha crecido más en cantidad que en calidad, de manera que continúa teniendo empleos de baja calidad y muy precarios, lo que impacta en la inclusión de los más jóvenes y en los crecimientos urbanos acelerados acompañados de fracturas en el tejido social y de clases medias vulnerables.

En tercer lugar, los vínculos comunitarios como la familia, la escuela y la comunidad han perdido su fuerza en algunos contextos como tensores sociales que permiten desarrollar formas positivas de convivencia. La inseguridad ha reconfigurado el tejido social en las sociedades latinoamericanas reduciendo los espacios de cooperación, confianza y participación ciudadana y propiciando, en algunos casos, formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza como la llamada “justicia por mano propia”, de manera que se registra una notable presencia del linchamiento como expresión

---

15 Véase Díaz y Meller, *op. cit.*

16 Véase Muñoz, *op. cit.*

de la “justicia popular”. Esta agudización de las amenazas limita gravemente las capacidades y libertades de los latinoamericanos.

En cuarto lugar, la multiplicación y agudización de las amenazas a la seguridad, tanto en espacios privados como públicos, limitan gravemente las capacidades y libertades de los latinoamericanos. Si bien el crimen organizado ha ganado notoriedad como dinamizador de la violencia y el crimen a nivel local y transnacional, la afectación cotidiana de los ciudadanos revela que están expuestos a muchas otras amenazas como el delito callejero, la violencia de género y la violencia ejercida por y en contra de los jóvenes, y que dichas amenazas se entrecruzan y retroalimentan en la práctica.

Finalmente, hay que tener en cuenta el deficiente papel de las cárceles, que lejos de ser lugares de rehabilitación, son incubadoras de la delincuencia<sup>17</sup>. Las cárceles se encuentran superpobladas como consecuencia de una combinación de incremento de la delincuencia y de populismo penal<sup>18</sup> y a menudo bajo control del crimen organizado que, además, utiliza las penitenciarías como lugares seguros para seguir delinquir. Las masacres en su interior, como consecuencia de peleas entre los internos, de protestas o por el mal mantenimiento de los espacios que conduce a fáciles incendios son circunstancias que han sido habituales en prácticamente todos los países de la región en el último lustro.

Estas cinco claves revelan la complejidad y multiplicidad de los problemas que subyacen a la inseguridad ciudadana. Más aún, exigen pensar en respuestas integrales de política pública, incluyendo el papel de los actores no estatales y de la comunidad internacional. De ahí que el objetivo más importante del referido Informe de Desarrollo Humano para América Latina 2013, sea contribuir a la creación de mejores y más efectivas políticas públicas en aras de proteger a la ciudadanía de América Latina.

#### 4. RECAPITULACIÓN

Si bien en perspectiva histórica la política latinoamericana ha logrado alcanzar una notable cota de desarrollo democrático dejando atrás legados autoritarios y exclusiones recurrentes el momento actual no deja de ser retador. La propia dinámica de la política supone la construcción constante de nuevos escenarios ante los que los actores deben reaccionar con cierta urgencia. Por otra parte, la propia evolución de la política está dejando sentadas diferencias muy significativas de un país a otro. De ahí que, si bien se puede considerar

---

17 A este respecto ver el informe de *The Economist* del 22 de septiembre de 2012: <http://www.economist.com/node/21563288?fsrc=nlw|high9-20-2012|3524391|36443717>

18 Véase Díaz y Meller, *op. cit.*



la existencia de retos regionales, los mismos tienen significados diferentes en función del país en cuestión.

En el presente artículo se ha aportado evidencia empírica de las diferencias nacionales existentes en términos de la calidad de la democracia. Una vez sentada esa base, se han señalado los retos de diferente naturaleza que hoy acechan a la política en la región. La existencia de retos exógenos debe ser tomada en cuenta hoy más que nunca. No solamente se trata de que América Latina esté reproduciendo un modelo de inserción exportadora como ya hizo en el pasado sino de que el mundo ha abierto un escenario de competencia ilimitado como nunca antes.

Los retos particulares que se abordan, cuya selección responde a la absoluta prelación del autor, suponen un ejemplo tentativo del escenario complejo en que se mueve la heterogénea política latinoamericana.

Recibido: 1 de mayo de 2013

Aceptado: 20 de septiembre de 2013